



Förslag till förordning om en europeisk gräns- och kustbevakning 2015/16:FPM45

Justitiedepartementet

2016-01-19

Dokumentbeteckning

KOM (2015) 671

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en europeisk gräns- och kustbevakning och om upphävande av förordning (EG) nr 2007/2004, förordning (EG) nr 863/2007 och rådets beslut 2005/267/EG

Sammanfattning

Kommissionens förordningsförslag om en europeisk gräns- och kustbevakning innehåller framför allt följande delar:

- Inrättande av en europeisk gräns- och kustbevakning
- Uppräkning av obligatoriska komponenter i en europeisk integrerad gränsförvaltning
- Inrättande av en ny EU-byrå för gräns- och kustbevakning (som efterföljare till Frontex)

Syftet med förordningsförslaget är att lägga grunden till en europeisk integrerad gränsförvaltning för att uppnå en effektiv migrationsförvaltning och värna den inre säkerheten i unionen, samtidigt som den fria rörligheten säkerställs.

Enligt förordningsförslaget är huvudregeln att medlemsstaterna ska vara ansvariga för att säkerställa förvaltningen av sina respektive delar av den yttre gränsen. I vissa fall ska dock den verkställande direktören för den nya byrån för gräns- och kustbevakning, byråns styrelse eller kommissionen genom antagande av genomförandeakter kunna fatta bindande beslut om åtgärder för att stärka kontrollen av den yttre gränsen, även om berörda medlemsstater motsätter sig sådana åtgärder.

Den nya byrån för gräns- och kustbevakning föreslås få utökat mandat och nya uppgifter på ett antal områden i förhållande till dagens byrå för gränsbevakning (Frontex), bland annat avseende återvändande, gränsöverskridande brottslighet, människosmuggling och terrorism.

Mot bakgrund av den situation som nu råder inom Schengensamarbetet anser regeringen att det är viktigt att överväga nya förslag och idéer om hur kontrollen av den yttre gränsen kan stärkas. Detta måste dock ske utan att medlemsstaterna lämnar över det grundläggande ansvaret för gränskontrollen till EU.

Regeringen avser att göra en närmare analys av hela förslaget och invänta utlåtande från rådets rättstjänst innan den tar närmare ställning till de enskilda delarna av förslaget.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Rådsslutsatser från såväl RIF-rådsmöten och möten med det Europeiska rådet från hösten 2015 innehåller uppmaningar till Europeiska kommissionen att presentera förslag om hur kontrollen av den yttre gränsen kan skärpas, inklusive förslag om utökat mandat till Frontex.

Det aktuella förordningsförslaget om en europeisk gräns- och kustbevakning är en del i det samlade gränspaket med bäring på gränskontroll och Schengensamarbetet som Europeiska kommissionen antog den 15 december 2015.

Efter kommissionens presentation av gränspaketet antog Europeiska rådet den 17-18 december slutsatser där man bland annat uppmanar rådet att snabbt behandla olika förslag i kommissionens paket, däribland förordningsförslaget om en europeisk gräns- och kustbevakning.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Europeisk gräns- och kustbevakning

Förordningsförslaget inleds med att inrätta en europeisk gräns- och kustbevakning (European Border and Coast Guard) i syfte att lägga grunden till en europeisk integrerad gränsförvaltning för att uppnå en effektiv migrationsförvaltning och värna den inre säkerheten i unionen, samtidigt som den fria rörligheten säkerställs (artikel 1).

Den europeiska gräns- och kustbevakningen föreslås bestå av dels den nyinrättade europeiska byrån för gräns- och kustbevakning (European Border and Coast Agency, ”gränsbyrån”) och dels medlemsstaternas nationella

1.2.2 Europeisk integrerad gränsförvaltning

Den nya gränsbyrån ska upprätta en strategi för europeisk integrerad gränsförvaltning (Integrated Border Management, ”IBM”)(artikel 3.2). Strategin ska ligga till grund för medlemsstaternas nationella IBM-strategier (artikel 3.3). Förordningsförslaget föreskriver de element som ska ingå i IBM till exempel analys av risker för den inre säkerheten och mot den yttre gränsen, samarbete och utbyte av information mellan medlemsstaternas nationella gränsbevakande myndigheter och EU-myndigheter, samarbete med tredjeländer, återvändande av tredjelandsmedborgare som uppehåller sig illegalt inom Schengenområdet, användning av modern teknisk utrustning och IT-system samt en mekanism för kvalitetskontroll i syfte att säkerställa genomförandet av EU-regelverket på gränsförvaltningsområdet (artikel 4).

1.2.3 Europeiska byrån för gräns- och kustbevakning

Kommissionen föreslår att dagens byrå för gränsbevakning (Frontex), byter namn till den europeiska byrån för gräns- och kustbevakning (”gränsbyrån”) och samtidigt ges ett utökat mandat på flera områden.

Gränsbyrån föreslås genomföra **sårbarhetsanalyser** (artikel 7.1(b) och artikel 12) av medlemsstaternas gränskontrollskapacitet. Analyserna ska innefatta bland annat teknisk utrustning, personalresurser och beredskapsplaner.

Mot bakgrund av analysresultaten ska verkställande direktören för gränsbyrån fatta ett **för den berörda medlemsstaten bindande beslut** om korrigering åtgärder och inom vilken tidsram medlemsstaten ska vidta dessa. Om medlemsstaten inte håller den föreskrivna tidsramen informeras kommissionen och frågan skickas vidare till styrelsen för gränsbyrån som fattar ett nytt beslut om nödvändiga korrigering åtgärder för medlemsstaten att vidta och ny tidsram.

Om inte heller detta beslut efterlevs får kommissionen efter att ha konsulterat gränsbyrån fatta **beslut antagande av genomförandeakter**, i vilken de åtgärder definieras som nu gränsbyrån ska vidta i berörd medlemsstat. Genomförandeakten antas enligt granskningsförfarande (artikel 18.1 st. 1 och artikel 79.2). I vissa situationer ska kommissionen också kunna anta genomförandeakter om åtgärder med omedelbar verkan (artikel 18.1 st. 2 och artikel 79.5). Kommissionen ska kunna föreslå inkallande av snabba gränsinsatsenheter (rapid border interventions, ”RABITs”), inkallande av europeiska gränskontrollenheter (European Border Guard Teams), samordning av aktiviteter för en eller flera medlemsstater och tredjeländer vid den yttre gränsen (inklusive gemensamma operationer med angränsande tredjeländer), tillförande av teknisk utrustning och genomförande av återvändandeinterventioner (artikel 18.2).

Enligt förordningsförslaget ska kommissionen också få anta genomförandeakter med ovan uppräknade åtgärder för en eller flera medlemsstater i fall av oproportionerligt migrationstryck som påverkar gränskontrollen vid den yttre gränsen så att Schengenrådets funktionssätt hotas (artikel 18.1).

Förordningsförslaget föreskriver alltså en möjlighet för gränsbyrån att intervensera på gränsområdet i en medlemsstat utan dennes samtycke. Även de beslut om korrigerande åtgärder som direktören för gränsbyrån och byråns styrelse kan fatta är bindande för medlemsstaten. Skillnaden är att dessa åtgärder ska vidtas av medlemsstaten själv.

Enligt förordningsförslaget ska **poolen med gränskontrollexperter för snabba gränsinsatsenheter** (rapid reserve pool) permanentas och dess experter alltid stå till gränsbyråns omedelbara förfogande. Varje medlemsstat ska bidra med två % av landets totala antal gränskontrollexperter till poolen (tre % för länder utan yttre sjö- och landgränser) (artikel 19.5).

Verkställande direktören för gränsbyrån ska kunna utse **sambandsmän** (liaison experts) bland byråns personal och baserat på riskanalyser placera ut dessa i medlemsstaterna. Sambandsmännens uppgifter ska bland annat vara att agera som kontaktyta mellan gränsbyrån och de nationella gränskontrollmyndigheterna i värdlandet och att bistå med informationsinhämtning (artikel 11).

Den nya gränsbyrån ges också ett större ansvar för **återvändande**. Inom byrån ska ett återvändandekontor inrättas med syfte att på ett tekniskt och operationellt plan koordinera återvändandeaktiviteter för att uppnå ett integrerat system för förvaltning av återvändande (integrated system of return management) mellan medlemsstaternas myndigheter, myndigheter från tredjeländer och andra aktörer på området (artikel 26).

Byrån ska också på eget initiativ kunna föreslå till medlemsstaterna att organisera återvändandeoperationer, (fortsatt utan rätt att fatta återvändandebeslut om enskilda) (artikel 27.1).

På begäran från en eller flera medlemsstater eller eget initiativ ska gränsbyrån kunna organisera **återvändandeoperationer där transporten och återvändandeeskortörerna ställs till förfogande av det land dit återvändandet sker**. Deltagande medlemsstater och gränsbyrån ska då säkerställa att grundläggande rättigheter respekteras under hela operationen. Minst en medlemsstatsrepresentant och en övervakare från gränsbyråns övervakarepool ska då vara närvarande under hela operationen ända till ankomst i återvändandelandet (artikel 27.3).

På begäran från en eller flera medlemsstater, tredjeland eller eget initiativ ska gränsbyrån också kunna organisera **återvändandeoperationer från tredjeland till tredjeland**. Detta föreslås dock bara vara möjligt om det tredjeland som utfärdat återvändandebesluten anslutit sig till Europakonventionen för mänskliga rättigheter samt att medlemsstaterna och gränsbyrån säkerställer att grundläggande fri- och rättigheter respekteras under hela operationen (artikel 27.4).

Byrån ska upprätta en **pool av övervakare** för påtvingade återvändanden (forced return monitors) ifrån medlemsstaternas ansvariga myndigheter (artikel 28). På samma sätt ska en **pool av eskortörer** för påtvingade återvändanden (artikel 29) och en **pool av återvändandespecialister** (artikel 30) upprättas. Återvändandespecialisterna ska bl. a ha till uppgift att underlätta konsulära kontakter och utverka resehandlingar från tredjeländer.

Med personal från dessa pooler ska byrån kunna sätta samman skräddarsydda europeiska återvändandeenheter (artikel 31) att delta i ovan beskrivna återvändandeinterventioner som en eller flera medlemsstater själva efterfrågat (artikel 32) eller som följd av en genomförandeakt antagen av kommissionen (artikel 18.2).

Den nya gränsbyrån föreslås inrätta ett **riskanalyscenter** (artikel 7.1(a) och artikel 10.1.) Byråns utökade mandat för riskanalys innefattar migrationsflöden till och inom unionen samt analys om gränsöverskridande brottslighet, människosmuggling och terrorism (artikel 10.3), vilket är ett uttryck för hur den europeiska integrerade gränsförvaltningen föreslås ha ett ökat fokus på dessa frågor i framtiden.

Byrån ska kunna bidra med europeiska gränskontrollenheter och teknisk utrustning för att hjälpa till med screening, identifiering och tagande av fingeravtryck inom ramarna för **migrationsenheternas** (migration management support teams) verksamhet på olika hotspotsområden (artikel 7.1(g) och artikel 19.1).

Det föreslås att byråns **rådgivande forum för grundläggande fri- och rättigheter** ges möjlighet att besöka gemensamma operationer och RABITs (artikel 70.5).

Det föreslås också att en **besvärsmekanism** ska inrättas för att säkerställa att respekten för grundläggande fri- och rättigheter upprätthålls i samband med gränsbyråns olika operationer (artikel 72).

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förordningsförslaget rör främst organisation och befogenheter för en ny europeisk byrå för gräns- och kustbevakning (som efterträdare till Frontex). Några genomgripande förändringar i svensk lagstiftning är inte att förutse.

1.4 Budgetära konsekvenser/Konsekvensanalys

De slutliga finansiella effekterna av förslaget kan inte bedömas med någon säkerhet i detta skede. Kommissionen gör bedömningen att budgeten för en ny EU-byrå för gräns- och kustbevakning skulle behöva öka till för 2017 måste höjas med 32 500 000 euro för 2017 i förhållande till Frontex byråns budget för 2016 som uppgår till 238 686 000 euro. En stor del av ökningen beror på ökade personaltgifter i samband med att den nya byrån föreslås få ett utökat mandat och nya uppgifter. Förslaget kan således komma att

påverka EU:s budget. Sverige kommer att verka för att förslaget finansieras genom omprioriteringar inom EU:s budgetram.

2015/16:FPM45

Förslaget kan även komma att påverka statens budget med anledning av den del som rör inrättande av en pool med gränskontrollexperter som ska stå till gränsbyråns omedelbara förfogande för snabba gränsinsatsenheter. De nationella kostnaderna beror på hur medlemsstaternas bidrag till poolen kommer att beräknas.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Mot bakgrund av den situation som nu råder inom Schengensamarbetet anser regeringen att det är viktigt att överväga nya förslag och idéer om hur kontrollen av den yttre gränsen kan stärkas. Detta måste dock ske utan att medlemsstaterna lämnar över det grundläggande ansvaret för gränskontrollen till EU. Regeringen anser alltså att gränskontroll främst är en nationell fråga, men att den nya byrån för gräns- och kustbevakning kan utgöra ett viktigt stöd för medlemsstater som inte själva kan kontrollera sina gränser tillräckligt väl.

Regeringen anser att det är bra att arbetet påbörjas för att ta fram en europeisk strategi för integrerad gränsförvaltning för att på så sätt etablera en lägsta standard för medlemsstaternas gränsbevakande myndigheter. Det är också positivt att den nya gränsbyråns arbete för att stärka respekten för grundläggande fri- och rättigheter stärks.

Regeringen avser att göra en närmare analys av hela förslaget innan den tar närmare ställning till de enskilda delarna av förslaget.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är i detta skede inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artiklarna 77(2)(b) och (d) och 79(2)(c) i Fördraget om Europeiska unionen.

Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet (av rådet och Europaparlamentet gemensamt) och med kvalificerad majoritet i rådet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

I ett område utan inre gränser påverkas alla medlemsstater i fall av irreguljär migration över en av medlemsstaternas yttre gräns. Ett område utan inre gränser fungerar därför bara vid effektiv kontroll av hela den yttre gränsen. Kommissionen menar att medlemsstaterna inte själva i tillräcklig utsträckning kan uppnå en effektiv kontroll av den yttre gränsen, utan att detta uppnås bättre på unionsnivå. De i förordningen föreslagna unionsåtgärderna är därför i enlighet med subsidiaritetsprincipen.

Förslaget syftar till ett korrekt och fullständigt genomförande av EU:s regelverk om förvaltningen av den yttre gränsen, däribland att kunna ingripa på ett tidigt stadium och vidta nödvändiga åtgärder för att undvika krissituationer. Det är enbart om en situation fortsätter att vara kritisk, som omedelbart beslut om direkta insatser i berörd medlemsstat föreslås kunna fattas på unionsnivå. Kommissionen anser därför att också principen om proportionalitet är uppfylld.

Regeringen delar i huvudsak kommissionens uppfattning. Alla medlemsstater är beroende av att förvaltningen av den yttre gränsen fungerar och sköts i enlighet med EU-regelverket. Det är därför rimligt att fatta beslut på EU-nivå om regler och åtgärder för att upprätthålla en god förvaltning av den yttre gränsen. Regeringen kommer dock att bevaka att artikel 4 i EU-fördraget inte kringgås, det vill säga att medlemsstaternas ansvar enligt fördraget att hävda territoriell integritet, upprätthålla lag och ordning samt att skydda den nationella säkerheten inte undergrävs.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Europeiska rådets vilja att förslaget ska behandlas snabbt av rådet manifesterades i Europeiska rådets slutsatser från den 17-18 december. Målsättningen sades där vara att finna konsensus om förslaget inom rådet under nederländsk ordförandeskap under våren 2016. På rådsarbetsgrupp-nivå kommer förslaget att presenteras för första gången i

gränsgruppen den 8 januari. Förhandlingar inleds i gränsgruppen den 28-29 januari. 2015/16:FPM45